

A Vertente Europeia-Continental e a Vertente Atlântico-Global na Política Externa Portuguesa

Rui Pereira

Direcção-Geral da Empresa. Ministério da Economia e da Inovação

Resumo

No presente artigo, propomo-nos analisar as vertentes europeia-continental e atlântico-global na política externa portuguesa. Começamos por fazer uma breve retrospectiva evolutiva, identificando três grandes modelos de inserção internacional de Portugal, que correspondem a momentos históricos específicos. Seguidamente, detemo-nos nos vectores de modernização e compensação, associando o primeiro vector à matriz europeia-continental e o segundo à atlântico-global. Argumentamos, nomeadamente, que um deve ser indissociável do outro, sob pena da política externa portuguesa ser reduzida a uma condição cada vez mais periférica pelo que poderá perder relevância. Por último, reflectimos sobre as condições de afirmação de Portugal no mundo, destacando elementos incontornáveis como a projecção da língua, a ligação ao mar e a vocação universalista do povo português, chamando a atenção para a necessária adaptação da nossa diplomacia ao novo contexto de acção externa do Estado, que pressupõe uma articulação coerente e equilibrada entre as dimensões política, económica e cultural.

Abstract

The European-Continental and Atlantic-Global Dimensions on Portuguese Foreign Policy

In this paper, we propose to undertake an analysis of the 'European-Continental' and 'Atlantic-Global' dimensions of Portuguese foreign policy. We start with a brief retrospective, identifying three main models of international integration of Portugal, and the corresponding historical moments. Afterwards, the 'modernisation' and 'compensation' vectors are underlined, as integral parts of the European-Continental and Atlantic-Global dimensions. Lastly, such elements as the projection of the language, the strong connection to the sea and the universality of the Portuguese people are deemed as essential for the affirmation of Portugal in the world. A recommendation is also made to the necessary adaptation of Portuguese diplomacy to the new context of the external action of the State, which involves an adequate coordination between the political, economic and cultural areas.

A evolução histórica da política externa portuguesa pode ser interpretada à luz do dilema entre a dupla vocação atlântica e europeia de Portugal.

Portugal é, reconhecidamente, um país europeu, mas também atlântico. Tratando-se de uma pequena potência, semi-periférica, o facto de Portugal ter apenas uma fronteira terrestre pesa decisivamente sobre a sua política externa, fazendo com o nosso país tenha vivido sempre sob um equilíbrio geopolítico instável entre o continente e o mar.

Por força da sua localização geográfica, Portugal é, simultaneamente, uma das portas de comunicação da Europa marítima com o exterior, um ponto de controlo e de vigilância dos dois mais importantes acessos à Europa (Gibraltar e a Biscaia/Canal de Inglaterra), e ainda um ponto de ligação nas relações domésticas entre a Europa do Norte atlântica e a Europa do Sul mediterrânica.

Breve Retrospectiva Evolutiva

Segundo Nuno Severiano Teixeira,¹ Portugal conheceu, historicamente, três modelos de inserção internacional, a que correspondem três momentos diferentes.

O primeiro modelo é o do Portugal medieval. Até ao século XV, as relações externas de Portugal fazem-se no quadro da Península Ibérica, entre cinco unidades políticas, todas elas mais ou menos da mesma dimensão e potencial: os reinos peninsulares (Castela, Leão, Navarra, Aragão) e Portugal.

Durante a Idade Média, as relações externas de Portugal desenvolvem-se no quadro intra-peninsular e num ambiente internacional de equilíbrio quase natural.

No século XV, este quadro muda radicalmente. É neste período que se formam as condicionantes geopolíticas e os movimentos de longa duração histórica na orientação externa do país que definem o segundo modelo de inserção internacional de Portugal. Este modelo prolonga-se durante cinco séculos e só termina em 1974, com o processo de democratização.

Do equilíbrio peninsular medieval passa-se a um desequilíbrio peninsular e à procura, por parte de Portugal, de uma compensação para esse desequilíbrio permitida

¹ Teixeira, Nuno Severiano, *A Europeização da Política Externa Portuguesa*, comunicação apresentada no Colóquio “Diplomacia e Diplomatas – Retratos, Cerimónias e Práticas”, Assembleia da República, 24 e 25 de Outubro de 2002.

pela costa atlântica, ou seja, uma “compensação marítima”. A partir de então, Portugal passa a viver sob a tentativa constante de equilíbrio entre a pressão continental de Espanha e a procura de uma compensação marítima do Atlântico.

Daqui decorrem as permanências históricas nas opções estratégicas da política externa portuguesa. Em primeiro lugar, uma percepção antinómica e, por vezes, dilemática entre o Continente e o Mar, entre a Europa e o Atlântico.

Em segundo lugar, e como consequência da primeira, o afastamento estratégico em relação à Europa e ao Continente (percebido como ameaça de Espanha) e o predomínio do vector marítimo na orientação externa. Ou, por outras palavras, a opção atlântica de Portugal.

Em terceiro lugar, emergem dois movimentos de longa duração histórica na política externa portuguesa: (i) a procura de alianças privilegiadas com a potência marítima, historicamente, a aliança inglesa, no segundo pós-guerra os Estados Unidos da América e, mais tarde, num plano multilateral, a NATO²; e (ii) o projecto colonial, concretizado nos vários ciclos do Império, a Índia, o Brasil, a África.

Em quarto lugar, e como consequência dos três primeiros, a diversificação das alianças extra-peninsulares relativamente a Espanha, e uma diplomacia fundamentalmente liberal, assente no triângulo Lisboa-Madrid-Londres e, depois de 1945, Lisboa-Madrid-Washington.

São estas linhas de orientação estratégica que dão forma à política externa do Estado Novo, e que enformam a política de Salazar desde 1935 até ao final do regime.

A integração no sistema de segurança atlântico, o afastamento da construção europeia e a defesa intransigente do Império colonial foram as grandes opções estratégicas da política externa portuguesa até ao final do regime autoritário, e correspondem ao segundo modelo histórico de inserção internacional de Portugal.

O processo de democratização em Portugal traz consigo a alteração de todo este quadro da política externa portuguesa. Mais do que isso, a transição para a democracia e a consolidação democrática em Portugal e Espanha, por um lado, e a própria evolução da cena internacional, por outro, conduzem, em apenas 12 anos (1974/86), ao desaparecimento deste modelo histórico de inserção internacional de Portugal, velho de cinco séculos.

Na sua dimensão internacional, o processo de democratização em Portugal regista permanências, mas também introduz mudanças. A primeira e a mais importante

2 Organização do Tratado do Atlântico Norte.

das quais, a europeização da política externa portuguesa, que provocará a alteração do modelo de inserção internacional do país.

O período que se inicia com o primeiro Governo Constitucional caracteriza-se pela clarificação da política externa portuguesa e pela definição unívoca e rigorosa do posicionamento externo de Portugal, que assume inteiramente a sua condição de país ocidental, simultaneamente europeu e atlântico. Serão estes os dois vectores fundamentais e as verdadeiras opções estratégicas do Portugal democrático.

A lógica antinómica entre Europa e Atlântico deixou de fazer sentido. Os seus termos não só não são contraditórios, como são complementares. Para a política externa portuguesa, ser atlântico pode significar valor acrescentado na Europa, tal como ser europeu pode ter valor acrescentado no Atlântico, em particular no Atlântico Sul, onde se desenvolvem as relações pós coloniais.

De notar, contudo, uma inversão nas suas prioridades estratégicas. Historicamente, Portugal pensou-se como um país atlântico e colonial que, quando o peso do vector marítimo se revelava excessivo, procurava compensações na Europa. Hoje é um país europeu que mantém, e procura rentabilizar, a sua posição atlântica e as relações pós-coloniais.

Vertente Europeia-Continental e Vertente Atlântico-Global - Vectores de Modernização e Compensação

A partir da adesão à União Europeia (UE) em 1986, e do consenso – que os mais críticos preferem classificar de indiferença – que se instalou na sociedade portuguesa em torno do projecto europeu, passou a ser clara uma concepção mais europeizante da política externa de Portugal. O movimento é complexo e inclui desfazamentos e contradições, mas resulta da “descoberta” tardia da Europa por um país da sua periferia que, historicamente, nunca se identificou essencialmente como parte dela.

Portugal tem, assim, uma atitude prudentemente conservadora em relação à Europa, atitude enraizada na periferização, na postura defensiva e no isolacionismo vindos do seu passado histórico. Mas o inverso também é verdadeiro: existe ao mesmo tempo a ideia que uma Europa mais integrada, mais próspera, com mais política unificada, mais política de defesa e segurança e mais impacto no mundo contemporâneo,

dará a Portugal um peso internacional claramente maior, inclusive nas áreas de interesse específico português.³

Segundo Ernâni Lopes,⁴ existe hoje em dia uma dupla realidade subjacente à geopolítica de Portugal: em primeiro lugar, a afirmação e a pressão de um vector poderoso de modernização, de origem e matriz europeia-continental, resultante da adesão e integração na actual União Europeia; em segundo lugar, a exigência e a necessidade de busca e actuação em vectores de compensação, em que avulta o posicionamento activo de Portugal em relação à dimensão atlântica, nomeadamente nas ligações devidamente moduladas, com os EUA e o Reino Unido, e com os países de expressão portuguesa (Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe, Timor Leste e Brasil), nomeadamente no quadro da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).

Afigura-se fundamental uma correcta articulação estratégico-política entre estes dois vectores, por forma a impedir que Portugal fique reduzido à sua condição periférica e encurralado no extremo sudoeste da Europa.

Portugal não pode, a título algum, reduzir a sua política externa apenas ao quadro europeu, tanto no presente como no futuro. Como refere Ernâni Lopes, “a questão estratégica fundamental de Portugal, no decurso do primeiro quartel do século XXI, é a articulação Portugal-Europa-África Lusófona-Brasil (...), componentes dominantes do quadro geopolítico português”.⁵

A importância de não limitar o seu posicionamento estratégico à vertente europeia-continental, parece ser claramente assumida pelos decisores políticos. O anterior Ministro dos Negócios Estrangeiros, Diogo Freitas do Amaral, fez eco desta preocupação no debate parlamentar do Programa do XVII Governo Constitucional (21 de Março de 2005): “nos 30 anos que decorreram após o 25 de Abril, Portugal apostou forte na Europa, mas quase voltou as costas aos PALOP; é chegado o momento, enfim, de Portugal compreender que tem de se projectar simultaneamente nas duas direcções – europeia e lusófona – por ser esse o interesse nacional, bem entendido, sendo mais que certo que o nosso papel na Europa se reforçará se for mais dinâmica a nossa pre-

3 “Migração de Mitos na Política Externa Portuguesa”, in *Janus 2002*, Observatório de Relações Exteriores da Universidade Autónoma de Lisboa.

4 Lopes, Ernâni Rodrigues, *O Mar no Futuro de Portugal. Uma Abordagem Estratégica*, conferência inaugural do Simpósio Especial “O Mar no Futuro de Portugal”, Academia da Marinha, Lisboa, 22 de Outubro de 2003.

5 Lopes, Ernâni Rodrigues, *Portugal e a União Europeia*, Ciclo de Conferências na Sociedade de Geografia de Lisboa, 3 de Dezembro de 2003.

sença em África, e que o nosso papel nesta última se ampliará se formos mais activos e bem sucedidos na Europa".⁶

Por outro lado, no Conceito Estratégico de Defesa Nacional,⁷ pode ler-se que "num mundo em acelerada mudança, a nossa geografia permanece. Portugal foi, é e sempre será um país euro-atlântico. Esta circunstância nacional permite operar, harmoniosamente, uma multiplicidade de 'fronteiras'. A nossa geografia política e económica é europeia. A nossa geografia de segurança e defesa é atlântica e europeia. A nossa geografia de identidade passa, decisivamente, pelo relacionamento com os países que falam português. O lugar de Portugal no mundo é tudo isto; seria redutor, e não convém ao interesse nacional, esquecer qualquer destas dimensões".

Para o Embaixador José Calvet de Magalhães, não existe qualquer contradição entre a opção europeia de Portugal e as relações com os Estados Unidos. No seu entender, as duas reforçam-se mutuamente, o que o leva a preconizar uma política euro-atlântica para Portugal.⁸

O objectivo traçado por Portugal, de se manter politicamente na "linha da frente" da integração europeia, com todas as consequências daí decorrentes - tentativa estratégica, mas que pode gerar efeitos modestos na definição da sua importância no quadro geral da UE, dado o peso e a dimensão do país - a muito discutida possibilidade de Portugal poder constituir "ponte" entre a UE e parte do Continente Africano, ou entre a UE e o Brasil são, porventura, a par da projecção da língua portuguesa no mundo, as áreas de acção que melhor exprimem a possibilidade da existência nacional no novo quadro multilateral.⁹

Condições de Afirmação de Portugal no Mundo

A complexidade crescente do sistema internacional obriga os Estados, um dos seus actores, a desenvolver capacidades que os tornem úteis no contexto global,

6 Disponível em: http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT/Governos/Governos_Constitucionais/GC17/Ministerios/MNE/Comunicacao/Intervencoes/20050321_MNE_Int_Programa_Governo.htm

7 Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/2003, publicada no Diário da República n.º 16, Série I-B, de 20 de Janeiro de 2003.

8 Vasconcelos, Álvaro de, *Conversas com José Calvet de Magalhães - Europeístas e Isolacionistas na Política Externa Portuguesa*, IEEI e Editorial Bizâncio, Lisboa, Junho de 2005.

9 "A Política Externa Portuguesa", in *Janus 2002*, Observatório de Relações Exteriores da Universidade Autónoma de Lisboa.

para conquistarem uma “soberania funcional”. No caso português, há três elementos que podem potenciar essa capacidade: a língua, o mar e a sua vocação universalista.

Portugal é universalista por vocação histórica: (i) esteve na origem da primeira vaga de globalização, por acção dos seus navegadores nos séculos XV e XVI; (ii) dispõe de uma grande diáspora (cinco milhões de pessoas); e (iii) tem uma língua internacional (230 milhões, a terceira mais falada no Ocidente e a sexta a nível mundial).

A matriz mais profunda da política externa será, em última análise, a própria identidade do povo português, as suas raízes históricas e culturais, mas também os seus projectos colectivos e as suas grandes opções quanto à maneira de estar no mundo.

O universalismo está presente na melhor tradição do modo como os portugueses se relacionam com os restantes povos. O país tem assim a oportunidade histórica de estabelecer pontes entre os vários continentes e de se aproximar do ideal da sociedade aberta, disponível para o multiculturalismo e para a convivência universal.

Acresce que a geopolítica portuguesa, ao valorizar simultaneamente a NATO, a UE e a CPLP, além de conferir centralidade geográfica e política a Portugal, não o torna refém de uma única hierarquia de potências. Com efeito, a tendência dos “grandes espaços” para terem uma espécie de “Estado-Director” – que, no caso vertente, serão os Estados Unidos da América, a Alemanha e o Brasil – pode conflitar com os interesses nacionais de um Estado que não diversifique a sua política externa.

No âmbito estrito da UE, interessa ao país especializar-se numa área em que lhe seja reconhecida especial competência pelos seus parceiros para que possa ser útil ao todo. Esse domínio poderá ser o dos assuntos do mar. É conhecida a sensibilidade portuguesa para as questões do mar, sobretudo por razões geográficas e históricas. Refira-se, a este propósito, que a Zona Económica Exclusiva (ZEE)¹⁰ de Portugal é uma das maiores da Europa, com cerca de **1.6 milhões de quilómetros quadrados** – cerca de 18 vezes a área continental –, e que o mar é um recurso que confere poder a quem se especializar na sua exploração multifuncional.

Importa também reconhecer que o aparelho diplomático português, apesar de alguma renovação nos últimos anos, é ainda muito conservador e apresenta-se mal

10 A importância da ZEE prende-se primordialmente com motivos económicos, ligados aos recursos pesqueiros, geológicos e valor turístico, espólio arqueológico, mas também com razões de natureza ambiental, geoestratégica e de segurança interna.

preparado para a nova multilateralidade, e para o novo conceito de acção externa do Estado, onde têm de convergir as dimensões política, económica e cultural.¹¹

Acresce que, no plano económico, a aplicação do conceito de diplomacia económica¹² no terreno tem ficado aquém das expectativas, entre outros motivos, por ainda não ter sido possível enraizar em alguns diplomatas portugueses uma verdadeira cultura de apoio e promoção da actividade empresarial portuguesa no exterior, e pela debilidade dos mecanismos de coordenação entre os Ministérios dos Negócios Estrangeiros e da Economia.¹³

Por conseguinte, urge concretizar uma mudança de enfoque – da política para a economia – na diplomacia portuguesa, que se deverá reflectir, tanto numa mudança de abordagem – mais pragmática e orientada para a obtenção de resultados tangíveis –, como na criação de mecanismos eficazes de coordenação interministerial da acção externa do Estado português.

Por outro lado, pensa-se que Portugal só terá a ganhar em termos de afirmação externa se concentrar esforços num conjunto restrito de países/áreas geográficas, a começar pela indispensável e urgente revitalização da CPLP, e pelo salto qualitativo das relações bilaterais com os países lusófonos.

Ao mesmo tempo, sem prejuízo do espaço euro-atlântico dever continuar a ser considerado um desígnio nacional de primeiro plano, apresenta-se da maior oportunidade uma diversificação selectiva de prioridades da diplomacia económica portuguesa¹⁴, devendo merecer especial atenção os países Mediterrânicos e os principais países emergentes do mundo, nomeadamente os conhecidos BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China).

11 Ver, a este propósito, o “Especial Diplomacia Económica”, publicado no *Jornal de Negócios*, em 15 de Fevereiro de 2007.

12 Ver o regime aplicável à diplomacia económica, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 152/2006, publicada no *Diário da República*, Iª Série, n.º 216, de 9 de Novembro.

13 “É preciso gente capaz nas nossas embaixadas”, *Jornal de Negócios*, 15 de Fevereiro de 2007.

14 Pereira, Rui, “A visita de José Sócrates à China”, *Diário Económico*, 14 de Fevereiro de 2007.